MEIOS DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA: PARA ALÉM DO CONFRONTO ENTRE GOVERNOS E EMPRESAS

Bernardo Sorj

Working Paper nº 20, julho de 2011

Plataforma Democrática

Konrad Adenauer Stiftung

www.plataformademocratica.org

Meios de comunicação e democracia: para além do confronto entre governos e empresas

Bernardo Sorj[1]

Introdução

Neste trabalho buscamos identificar os problemas que a regulação pública dos meios de comunicação deve enfrentar nos regimes democráticos, a partir das contribuições de um grupo de especialistas de dentro e de fora da região, lembrando sempre que as generalizações sobre a América Latina mascaram situações nacionais muito diferentes.[2]

Na última década, a maioria dos países da América Latina viveu confrontações constantes entre governos e meios de comunicação. Por vezes de forma velada, e frequentemente de forma explícita, alguns governos buscaram, por meio de novas legislações, modificar o quadro atual de distribuição dos meios de comunicação, em nome de maior diversidade de opiniões e participação social. Por sua vez, os meios de comunicação reagiram contra estas declarações e medidas denunciando-as como ataques à liberdade de imprensa e tentativas de amordaçar a atividade jornalística.[3]

Em sociedades modernas, não existe democracia sem um jornalismo capaz de agir livremente para informar e investigar os erros, abusos e excessos do poder público e do poder econômico. Sem dúvida, um jornalismo totalmente livre e aberto à diversidade de opiniões é um ideal que nunca se concretiza totalmente. Mas é um ideal que deve guiar os esforços de regulação. E denúncias sobre distorções existentes não podem ser um álibi para intervenções autoritárias. Do ponto de vista de um compromisso com os valores democráticos, entre os quais se encontra a defesa da plena liberdade de expressão – que supõe a existência de um jornalismo livre, sem nenhum tipo de censura governamental, investigativo, vigilante e crítico, com diversidade de opiniões, desconcentração da propriedade dos meios de comunicação e acesso à informação dos mais diversos setores sociais –, o debate público sobre a regulação dos meios de

---

[1] Diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e codiretor do projeto Plataforma Democrática www.bernardosorj.org

[2] Este texto se baseia nos trabalhos elaborados para Plataforma Democrática e Fundação Konrad Adenauer, disponíveis em www.plataformademocratica.org. Agradeço pelos comentários recebidos na reunião realizada em Buenos Aires, com a participação de Carlos Mesa, Martín Becerra, Doris Reniz, Raúl Trejo, Eugenio Bucci, Javier Couso, Javier Darío Restrepo, Roberto Guareschi, Rubén Aguilar, Sergio Fausto e Peter-Alberto Behrens, e os realizados sobre a versão original por Raúl Trejo, Sergio Fausto e EiLing Díaz. A análise e as interpretações aqui apresentadas são de responsabilidade única do autor.

[3] Embora esta tenha sido a tônica em boa parte dos países da região, não podemos deixar de mencionar que, em outros, os governos e meios de comunicação estão profundamente imbricados. Ver, por exemplo, a contribuição de Raul Tejo, disponível em www.plataformademocratica.org.

comunicação é, portanto, legítimo e necessário. Mas, para avançar este debate, é fundamental que ele não seja dominado, como ocorre atualmente, pela polarização entre empresários e governos, que inviabiliza um diálogo cujo objetivo seja o bem público.

Em nome da diversidade e da participação social, vários governos promoveram legislações e, sobretudo, as aplicaram sobre os meios de comunicação, em função de seus interesses políticos conjunturais, algumas vezes atacando diretamente o livre exercício da atividade jornalística e a liberdade de expressão. Por sua vez, em nome da defesa da liberdade de expressão, os meios de comunicação privados mascararam problemas reais de concentração de propriedade e do uso dos meios para defender seus próprios interesses empresariais, muitas vezes aceitando acordos tácitos com os governos em exercício, que lhes permitem manter situações oligopolistas oferecendo como contraparte um jornalismo "controlado".

Em muitas ocasiões, a aparente oposição esconde uma imbricação de interesses, chantagens e apoios mútuos entre governos e setor privado, associados à distribuição de concessões públicas (muitas vezes autoatribuídas aos próprios políticos) ou de recursos oficiais para publicidade e cooptação individual de jornalistas. Por sua vez, inclusive em países onde a liberdade de imprensa é efetivamente respeitada, em geral se impõe uma lei de silêncio entre os meios de comunicação, que, por interesse corporativo, não aplicam o jornalismo crítico e investigativo em relação a outras empresas de comunicação.

O desafio da regulação

É importante lembrar que há formas de regulação pública dos meios de comunicação presentes em todos os países democráticos. O que está em jogo, sobretudo, é garantir o direito de expressão, que inclui em primeiro lugar a liberdade de cada indivíduo e grupo de se expressar livremente no espaço público e o acesso universal à informação. Por esta razão, nos países democráticos, não existe nenhuma legislação particular de regulação específica para jornais e revistas – fora de temas relacionados à difamação, ao uso de linguagem obscena ou de incitação ao ódio –, pois se supõe que qualquer pessoa ou grupo pode produzir sua própria publicação. Esta possibilidade deixou de existir com o rádio e depois com a televisão, pois o espectro eletromagnético é limitado, o que determina dois desafios fundamentais: 1) o acesso a um canal de transmissão é sempre, em última instância, uma concessão pública, fazendo com que o árbitro na distribuição de privilégios seja uma instituição governamental ou agência reguladora e, 2) dado o número limitado de canais, faz-se necessária uma regulação que limite a concentração e garanta a maior diversidade de vozes e opiniões.

A experiência europeia, dentro da qual o exemplo da BBC, do Reino Unido, criada em 1921, desempenhou um papel pioneiro e exemplar, é de uma forte presença dos canais públicos no rádio e na televisão. Inclusive, por vários anos, em muitos países europeus, a televisão pública foi a única existente, com um horário de programação limitado a certos períodos do dia. Esta situação se diversificou, nas últimas décadas, com a crescente participação de canais privados, mas as rádios e televisões públicas mantêm ainda uma porção relevante da audiência nacional, enquanto na televisão a cabo o setor privado é dominante.

A televisão pública se caracteriza por não ter fins lucrativos e transmitir conteúdos culturais e educativos que não se orientam somente pelos níveis de audiência, fator

central para as televisões privadas para obter publicidade. Os modelos de gestão e de indicação das autoridades de governança variam entre os países europeus, mas em todos, se espera das televisões públicas autonomia e independência frente ao governo. As formas de financiamento vão de uma taxa anual paga pelos usuários de rádio e televisão (modelo britânico seguido pela Alemanha e pelos países escandinavos) ao financiamento público direto (França e Espanha) e a formas de produção de conteúdo que incluem, como na Holanda, apoio a associações não governamentais, religiosas ou políticas, que geram seus programas e obtêm espaço de transmissão nos canais públicos. A publicidade, originalmente excluída dos canais públicos, passou a ser aceita em quase todos eles, em geral com certas restrições do tempo que pode ocupar.

Nos Estados Unidos, o nível de financiamento público[4] diminuiu com o passar do tempo e a importância das emissoras públicas é muito menor que na Europa. As doações do setor privado são importantes e as situações diferem bastante de estado a estado. Em alguns casos, redes nacionais se entrelaçam com emissoras estaduais, como a NPR (*National Public Radio*), PSB (*Public Broadcasting Service*), APT (*American Public Television*) e APM (*American Public Media*). O apoio de recursos públicos é realizado pela CPB (*Corporation for Public Broadcasting*). Embora muitas vezes a programação dos canais não comerciais seja criticada pelos setores conservadores, por transmitir conteúdos críticos ao *establishment*, o sistema da CPB é avaliado positivamente por 75% do público, que também considera a PBS como a fonte mais confiável de notícias.

Em 1934 foi criada a FCC (*Federal Communications Commission*), a agência reguladora do setor, ligada ao governo dos Estados Unidos, que regulamentou os meios de comunicação, diferenciando entre veículos de comunicação de utilidade pública (correio, telégrafo e telefone) e produtoras de conteúdo, proibindo o acesso de companhias telefônicas ao mercado de televisão a cabo ou de publicações eletrônicas.[5] Em ambos os casos, a legislação supunha que a entrada das companhias telefônicas em ambos os mercados limitaria a concorrência.[6] As normas de licenciamentos exigem que os licenciados incluam programas de interesse público e educativos, acesso equitativo aos candidatos a cargos eleitorais, limitação do número de emissoras que podem pertencer ao mesmo proprietário – seja em nível estadual ou nacional –, regras de renovação e de transferência de licenças, uma porcentagem do tempo de capacidade de transmissão de TV satelital para programas educacionais, embora a legislação nem sempre seja aplicada na prática.

As regras relativas à TV a cabo, que permitem maior diversidade de canais, são menos exigentes. Embora por um período, as empresas de telefonia tenham sido proibidas de

[4] Parte do apoio público aos jornais se deu por meio de tarifas subsidiadas para o envio de jornais pelo correio.

[5] A missão da FCC é:

- Promover a concorrência, inovação e o investimento nos serviços e instalações de radiodifusão;
- Dar suporte à economia nacional, garantindo um quadro competitivo apropriado para o desenvolvimento da revolução nas comunicações;
- Estimular o maior e melhor uso do espectro, internamente e internacionalmente;
- Revisar a regulação de mídia de forma que as novas tecnologias floresçam em conjunto com a diversidade e o localismo;
- Liderar o fortalecimento da defesa da infraestrutura nacional de comunicações.

[6] Embora, como indica Corn-Revere em seu texto sobre os Estados Unidos, que informa esta seção, os controles começaram a ser afrouxados nos anos 90.

entrar no setor – decisão que foi posteriormente revogada –, pois poderiam ser criadas barreiras para concorrentes, afetando o princípio da liberdade de expressão.

Portanto, o tema da escassez é central na decisão de regular ou não um meio de comunicação. De acordo com a Suprema Corte dos Estados Unidos: o poder público deve intervir quando o número de possíveis transmissores for limitado por barreiras físicas. Esta visão tem consequências sobre a regulação da Internet, pois se trata de um meio no qual não há limitações ao acesso universal para a transmissão de conteúdos. A Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos considerou que as regulamentações necessárias para meios "escassos" não são aplicáveis à Internet. Como veremos na próxima seção, a convergência dos meios de comunicação leva ao desmoronamento da tipologia clássica dos meios diferenciados entre fornecedores de linhas de transmissão e produtores de conteúdo. Consideremos por exemplo o telefone, que deixou de ser um instrumento de comunicação para se transformar em fonte de informação (tanto escrita como audiovisual), um prestador de serviços comerciais on-line e um emissor de publicidade.

A situação da América Latina se encontra no extremo oposto da europeia, com uma regulação e apoio público bastante limitados e, quando existentes, uma baixa audiência dos canais públicos de rádio e televisão, que em geral não transmitem material jornalístico investigativo. Considerando o histórico da região, pontuada por regimes autoritários, quiçá este quadro tenha tido uma consequência não intencional positiva, pois limitou a capacidade das ditaduras de usar os meios públicos de comunicação como instrumento de propaganda governamental. Contudo, com a consolidação da democracia, é legítimo que seja levantado o problema da regulação, mas este detalhe deve levar em consideração a dificuldade dos países da região de criar agências reguladoras e empresas públicas independentes do poder governamental, o que exige cuidados e garantias redobradas. Soma-se a isso que o problema da regulação se coloca em um novo contexto histórico, de transformação profunda dos meios de comunicação, a qual levou a uma crise do modelo tradicional do jornalismo, particularmente – mas não apenas – dos jornais impressos.

O impacto das novas tecnologias sobre o jornalismo

A Internet se transformou na principal fonte de notícias, em particular entre os jovens, superando inclusive o número de espectadores de noticiários de televisão. Trata-se não só de uma mudança de veículo, mas também de tipo de leitor e de leitura: orientado pela busca de informação específica, na qual o navegador se concentra por pouco tempo e da qual rapidamente um hiperlink o leva a outro site.[7]

Relatórios recentes da FCC (*Federal Communications Commission*), sobre *"The Information Needs of Communities"*,[8] e da FTD (*Federal Trade Commission*), sobre *"Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism"* [9], enfocam a situação do jornalismo nos Estados Unidos, apresentando uma visão de conjunto que, apesar das variações nacionais, é indicativa de tendências globais:

---

[7] Embora os usuários de *tablets* pareçam permanecer mais tempo folheando a mesma publicação.

[8] http://www.fcc.gov/info-needs-communities, acesso em 25 de junho de 2011.

[9] "Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism" http://www.ftc.gov/opp/workshops/news/jun15/docs/new-staff-discussion.pdf acesso em 26 de junho de 2011.

- Desde o ano 2000, as receitas de publicidade dos jornais caíram 45 por cento. A publicidade sempre foi a principal fonte de financiamento dos grandes jornais, ou seja, a produção de notícias era "subsidiada" pela publicidade. A pesar de, hoje em dia, os jornais chegarem por meio da Web a um número maior de leitores e continuarem sendo a principal fonte de notícias associadas ao jornalismo investigativo, eles não conseguiram transformar esses acessos em fonte relevante de receitas. Os recursos de publicidade para os jornais continuam associados à versão impressa. A publicidade que se dirige à Internet tende a se concentrar em sistemas de busca (que colhem informação produzida por outros), redes sociais, centrais de venda e sistemas que identificam preferências individuais, nenhum dos quais é produtor de notícias originais de interesse público.[10] A isso se soma que a Internet multiplicou e fragmentou enormemente os sites entre os quais se distribui a publicidade. Em suma, se antigamente a publicidade se acoplava e dependia da produção de notícias, esta conjunção já não é mais necessária.

- A diminuição de receitas levou a cortes de pessoal. Em 2008 foram eliminados nos Estados Unidos 16.000 cargos de jornalistas associados à produção de notícias. No mesmo período, o quadro de jornalistas trabalhando em jornais impressos diminuiu 25% e, em alguns grandes jornais, os cortes chegaram a 50%. Nas redes de televisão, desde os anos 80, o número de jornalistas trabalhando no setor de notícias caiu à metade.[11] Tendência similar se deu em revistas de informação e em rádios locais, dedicadas exclusivamente a notícias. O efeito destes cortes se concentra nos jornais locais, com menos jornalistas trabalhando fora da redação na cobertura de temas de interesse da comunidade e em áreas como ciências ou artes. A diminuição da cobertura dos acontecimentos que afetam a comunidade reduz a capacidade dos jornais de monitorar, auditar e denunciar os abusos, desperdícios, ineficiência e corrupção dos órgãos públicos. Ainda que parte da investigação jornalística possa ser feita por meio da Internet, permitindo diminuir custos, a necessidade de pesquisa de campo não foi eliminada.

- A Internet gerou uma massa enorme de informação, mas esta se encontra enormemente fragmentada e em geral os sites se concentram em textos de opinião e comentários, baseados em material produzido originalmente pela imprensa profissional. A informação pública inédita na Internet se dá fundamentalmente ao nível microlocal, mas dificilmente supera este limite. Até o momento, não surgiu um modelo comercial jornalístico na Web e boa parte dos sites jornalísticos se sustentam graças ao trabalho voluntário ou semivoluntário e a doações, com capacidade limitada de pagar pela produção de material de pesquisa original, similar aos meios "tradicionais".[12] Muitos dos sites com informações jornalísticas não possuem as características dos jornais, tanto em termos de responsabilidade jurídica pela informação transmitida, como nas práticas profissionais que regem os jornais de excelência. Parte do problema

[10] Embora alguns grandes portais comecem a ser produtores de notícias e a empregar jornalistas, geralmente em expediente parcial.
[11] O que indica uma queda no interesse público por notícias, anterior à chegada da Internet.
[12] Os problemas judiciais que o *The Huffington Post* está sofrendo por blogueiros que contribuíram com o jornal e se sentiram traídos com a venda para a AOL indicam que o modelo de negócios para o jornalismo na Internet ainda não está definido.

> se encontra nas características da Internet, com uma variedade enorme de fontes de informação, ao contrário do quase monopólio que os poucos jornais e canais de televisão tinham até pouco tempo atrás. A possibilidade de obter informação gratuita na Internet conspira contra pagar por conteúdos informativos (mas não podemos esquecer que o usuário está pagando indiretamente pelo acesso à informação ao provedor do serviço de comunicação, gastando inclusive mais que antigamente em jornais).

Entre as várias possíveis soluções apresentadas nos relatórios mencionados, incluem-se: considerar regras pelas quais os sistemas de busca e portais de notícias que se alimentam de informação obtida de órgãos de imprensa paguem pelos conteúdos que usam; taxar as rádios e televisões pelo uso do espectro e utilizar estes recursos para apoiar redes de comunicação sem fins lucrativos; aumentar os subsídios postais para o envio de jornais; criar taxas para usuários de rádio, televisão, Internet ou no momento da compra dos aparelhos; políticas fiscais favoráveis aos jornais; aumentar os recursos públicos para as redes públicas existentes; apoiar as escolas de comunicação das universidades para que seus alunos façam jornalismo investigativo; distribuir cupões para que os cidadãos os utilizem para apoiar meios de comunicação; aumentar a disponibilidade, qualidade e facilidade de acesso à informação disponível na Internet sobre gastos públicos, documentos, avaliações e debates em instituições governamentais, para facilitar o acompanhamento e monitoramento do trabalho das instituições públicas, diminuindo os custos do trabalho jornalístico; aumentar os recursos de publicidade pública para os meios de comunicação locais; garantir o acesso universal à Internet.

A convergência tecnológica entre os diferentes meios de comunicação é uma realidade em curso e a preocupação com o futuro do jornalismo é comum aos Estados Unidos e à Europa.[13] Ocorre que estamos vivendo processos incessantes de mudanças e, portanto, difíceis de regular. Os sistemas de regulação precedentes supunham a existência de uma clara diferenciação entre cada meio, o que permitia um tratamento legal e regulações separadas, seja com subvenções, definição de conteúdos ou de espaços do espectro eletromagnético dedicados a emissoras públicas. À medida que os meios convergem e as fronteiras se diluem, a noção de espaço público (e privado) se transforma drasticamente. Por exemplo, um e-mail enviado a uma pessoa equivale a uma carta privada, um e-mail enviado a 100 mil pessoas é uma mensagem no espaço público; conteúdos escritos ou audiovisuais sobre os quais incidem direitos autorais transmitidos em um e-mail de pessoa a pessoa é diferente dos mesmos conteúdos serem distribuídos em massa, mas as fronteiras nem sempre são claras.

Em que momento a defesa do direito à privacidade dá lugar a regras aplicáveis ao espaço público é um tema urgente, que deve ser tratado cuidadosamente. Da mesma forma, surgem novos problemas: a transparência que a Internet oferece tem também uma contraparte extremamente perigosa, pois está criando uma espécie de *totalitarismo voluntário* pela colocação na Rede, pelos próprios cidadãos (muitas vezes menores de idade), de informações pessoais, inclusive intencionalmente, pois os dados são exigidos para realizar transações virtuais. A transparência que exige dos organismos públicos a maior quantidade possível de informação sobre suas atividades deve ser acompanhada da proteção (frente ao Poder Público e às empresas) das informações que os cidadãos colocam no espaço virtual. Surgiram igualmente novas tendências oligopolistas, nas

[13] Sobre o contexto europeu, ver o trabalho de Christoph Keese neste volume.

quais alguns poucos portais, sistemas de busca e redes sociais concentram a maior parte do tráfego e possuem bancos de dados de usuários, cujas consequências para a vida democrática podem ser questionáveis.

O contexto político e econômico mais amplo

Existem fatores sociais mais amplos que, nas últimas décadas, transformaram as relações entre meios e governos. Tais fatores estão presentes em todos os contextos democráticos, mas a fragilidade das instituições democráticas na América Latina faz com que seus efeitos sejam mais difíceis de enfrentar:

1) A crise de representação política expressada no enfraquecimento das ideologias e dos partidos políticos. A midiatização da política, das campanhas eleitorais e dos candidatos presidenciais aprofundou o desgaste do papel das ideologias e da capacidade convocatória dos partidos políticos e sindicatos. O enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de identificação e mobilização política, por sua vez, projetou os meios de comunicação como principal força aglutinadora de oposição ao governo. Dizer que os meios se "transformaram em um poder" é uma afirmação errada, no sentido de que os meios de comunicação sempre foram um poder nas democracias modernas. Em sociedades urbanas e de massas, os meios de comunicação tiveram um papel central na formação da opinião pública e são um componente essencial para garantir as liberdades públicas. Se o que se deseja afirmar é que seu poder relativo aumentou exageradamente, é preciso fundamentar esta afirmação empiricamente. Se confirmada, possivelmente as razões estejam, sobretudo, associadas à incapacidade dos partidos políticos de representar e orientar a opinião pública. Neste contexto, o que se pode esperar dos meios de comunicação é que redobrem sua responsabilidade com a cidadania, busquem uma cobertura ampla e mantenham sua autonomia em relação ao governo em exercício e deem espaço à maior diversidade possível de opiniões e análises.

2) A revolução tecnológica em curso. A convergência tecnológica - e em particular a revolução no sistema de produção e distribuição da informação representada pela Internet – está modificando profundamente as relações entre os diferentes grupos empresariais que atuam no setor de comunicações, alguns dos quais desejam frear e outros avançar novas formas de regulamentação. Assim, por um lado, os meios de comunicação viram seu lugar na sociedade potencializado pelo enfraquecimento do sistema de representação política tradicional. Por outro lado, as empresas associadas aos meios jornalísticos tradicionais, em particular, os jornais, se veem acossados e por vezes fragilizados pelas transformações que lhes retiram público e recursos de publicidade, ao mesmo tempo em que surgem concorrentes – econômica e politicamente poderosos, em particular os fornecedores de serviços de comunicação e os grandes portais da Internet. A convergência tecnológica exige modificações na legislação sobre meios de comunicação – na América Latina por vezes ainda associada a regimes autoritários – que a ajuste aos novos tempos. Isto abre espaço para que os governos proponham mudanças, que, se por um lado se fazem necessárias, muitas vezes são utilizadas para favorecer novos grupos empresariais e/ou visões estatizantes.

Mapeando desafios

Na América Latina, as transformações apontadas anteriormente já se encontram em curso. Mas tal processo de transformação não deve levar a que se subestime a permanência de estruturas estabelecidas de propriedade dos principais veículos de informação. Igualmente, os jornais impressos, geralmente diários, mas às vezes também semanários, continuam sendo a principal fonte de jornalismo investigativo. Seus noticiários são centrais para pautar a agenda política e para a formação de opinião nas elites sociais e nas classes médias. Por sua vez, a televisão ainda é a principal fonte de notícias para a maioria da população.

Para entender o funcionamento do novo sistema de informação em formação, em lugar de contrapor um veículo a outro, que passaria a ser considerado obsoleto, devemos acompanhar as novas interrelações que vão sendo tecidas entre eles. A notícia publicada em um jornal é transformada na versão que aparece – quando aparece – na televisão, a qual, por sua vez, gera um tráfego de comentários na Internet, muito diversificado, onde predomina o comentário opinativo. Além disso, a Internet começa ser uma fonte de notícias para televisões e jornais, que, por sua vez, dão coberturas diferentes.

O jornalismo investigativo, com uma ética jornalística que o leva a transformar uma pista ou rumor em informação sólida, que busca identificar e defender o interesse público, ou seja, o jornalismo de qualidade é uma das condições de existência de regimes democráticos. Este jornalismo não depende do formato no qual é veiculado, mas só pode existir se os veículos de comunicação não estiverem sob controle direto dos governos em exercício. Seguramente, situações de controle oligopolista dos meios de comunicação não são favoráveis ao livre exercício do jornalismo.

Em muitos países da região, o jornalismo está sofrendo a diminuição de vagas nas redações de jornais impressos, que em geral não são compensadas pela abertura de postos de trabalho nas suas versões online. O novo quadro dos sistemas de informação na América Latina exige uma análise em profundidade de cada situação nacional. Em alguns países, os governos intervieram para modificar o quadro de propriedade das empresas de comunicação, como na Venezuela, ou para apoiar a criação de uma rede de jornais locais com um claro viés político, direta ou indiretamente subsidiados pelo governo, como na Argentina.

Em cada país da América Latina, a elaboração de uma nova legislação enfrenta uma variedade de problemas, alguns associados a pesos mortos do passado, outros às complexidades do presente. É essencial tratar destes problemas de forma não maniqueísta, separando-os de maneira a que não se amalgamem e transformem em blocos opostos, que levam à ideologização e simplificação excessiva. Não é demais lembrar que qualquer legislação deverá orientar-se em primeiro lugar pelo objetivo de garantir a liberdade de expressão dos cidadãos frente ao poder do Estado e ao poder econômico.

Regulação da ação do Poder Público:

1. A distribuição de concessões para rádio e televisão deve passar pela criação de uma agência reguladora que aja com transparência e cujas decisões sejam abertas ao debate e escrutínio público. A distribuição do espectro deve garantir que parte do mesmo seja atribuído a instituições sem fins lucrativos. Entretanto,

deve-se reconhecer que este último princípio é de fácil enunciação, mas de difícil aplicação. Por exemplo, a nova lei argentina de serviços de comunicação audiovisual outorga 33% do espectro à sociedade civil. A pergunta que se apresenta é: quem define as instituições da sociedade civil que receberão a concessão, pois, como sabemos, a sociedade civil é diversa, não possui mecanismos de representatividade e, por outro lado, ninguém pode arvorar-se em representante dela. A decisão sobre a distribuição de concessões para organizações sem fins lucrativos deve ser tomada por instituições independentes, com mecanismos transparentes e regras que assegurem a maior diversidade possível.

2. Garantir a autonomia dos canais ou emissoras públicas, direta ou indiretamente dependentes de recursos públicos. Aqui novamente é fundamental ter regras que assegurem a autonomia e independência de qualquer ingerência externa, em particular do Poder Executivo, e que considerem as mais diversas opiniões, como um Conselho de Administração independente, que reflita os diversos setores da sociedade. A legislação e sua efetiva execução devem assegurar que canais subsidiados com recursos públicos tenham regras de gestão e financiamento que garantam sua independência frente ao sistema político.

3. O uso e a distribuição da dotação pública para publicidade oficial devem ser transparentes e politicamente neutros. Idealmente, o governo e os organismos paraestatais não deveriam ter nenhum recurso público para publicidade. Quando necessário, por exemplo, para transmitir notícias de interesse público, como no caso de uma campanha de vacinação, os concessionários (rádio e televisão) deveriam transmitir esta informação gratuitamente e, caso necessário, utilizar jornais impressos. Nesse caso, o pagamento deveria seguir critérios universais. Seguramente, a eliminação de recursos públicos de publicidade não acabará com a prática de políticos e governos pagarem ilegalmente a jornais e jornalistas, mas com certeza diminuirá enormemente a capacidade de cooptação dos governos.

4. O favorecimento de certos meios, quando realizado em nome do apoio a pequenas e médias empresas de comunicação, deve ser realizado com critérios transparentes e universais, abertos ao debate e escrutínio público.

5. A liberdade de informação inclui a obrigação dos governos de informar. A disponibilidade pública da informação sobre orçamentos e gastos efetivos dos governos já é por si só um obstáculo contra os abusos do poder e é fundamental para a transparência e o monitoramento pelos cidadãos em geral e pelos jornalistas em particular.

6. Garantir o acesso público aos conteúdos sem que eles sejam parasitados por sites comerciais e garantir a neutralidade da Rede. O desafio é respeitar o uso da Rede para transmitir livremente conteúdos entre indivíduos, não permitindo o uso comercial dos mesmos, sem o reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual. As regras de neutralidade devem impedir que os fornecedores de transmissão apliquem qualquer tipo de discriminação no conteúdo ou na qualidade dos serviços oferecidos.

<u>Regulação do setor privado</u>

1. Uma crítica constante aos meios de comunicação em vários países da América Latina é o alto nível de concentração da propriedade e, por vezes, o controle cruzado de diversos meios (jornais, rádio e televisão).[14] Se a concentração da propriedade é prejudicial em qualquer área da atividade econômica, pelos abusos de poder que acarreta, no caso da mídia, tal concentração adquire uma nocividade adicional, pelo caráter específico do bem público que ela produz e dissemina. Paradoxalmente, esta mesma concentração exacerba o embate entre meios de comunicação e governos, pois a concentração de poder de certos grupos empresariais os transforma em alvos fáceis de atacar por governos que se sentem prejudicados por estes grupos. Em suma, a concentração extrema pode fragilizar o próprio sistema privado de comunicação. A extrema concentração não deve ser confundida com a existência de grupos de mídia economicamente sólidos, pois isto lhes oferece maior independência frente aos poderes de estado e governo em exercício. Tanto na formulação legal como em sua aplicação, o combate à concentração da propriedade deve ser orientado por regras claras e universais, por agências reguladoras autônomas do poder governamental.

2. Como indicamos anteriormente, o sistema de comunicação vive uma profunda revolução que fragiliza em particular os jornais, que sempre foram, e continuam sendo, o principal espaço do jornalismo investigativo. A Internet permitiu o desenvolvimento de novos sistemas de produção e disseminação de informação, mas até hoje não se substituiu o jornalismo profissional investigativo associado a empresas comerciais de comunicação, em particular os jornais. Como garantir a continuidade destes meios de comunicação no novo contexto? Trata-se de uma pergunta para a qual não existem respostas óbvias. Uma linha de defesa em favor de permitir certo nível de controle cruzado de vários meios de comunicação (por exemplo, jornais e televisão e/ou sistemas de comunicação) pela mesma empresa argumenta que os lucros de um setor possibilitam o financiamento do setor jornalístico. Cremos que este é um argumento válido, mas não uma justificativa para a existência ou formação de oligopólios. Outro tema, cuja análise detalhada escapa aos limites deste texto, é o dos direitos intelectuais, particularmente os que se referem ao uso pelos grandes portais comerciais de conteúdo produzido pela mídia tradicional. Acreditamos que é importante diferenciar o uso da Internet para transmitir conteúdos para usos não comerciais da apropriação dos mesmos pelos sites comerciais. O debate atual encontra-se polarizado entre uma posição que defende o uso livre na Internet de todos os conteúdos (e que aglutina paradoxalmente desde libertários a grandes portais de Internet) e aqueles que buscam a aplicação estrita do reconhecimento da propriedade intelectual.

3. Um dos trabalhos dos especialistas[15] indica que, em pelo menos um país da região, o Chile, a concentração dos jornais em torno de uma única linha político-ideológica, produto da supressão dos jornais alternativos pela ditadura de Pinochet, pode exigir do Poder Público políticas que favoreçam um maior

[14] Ver, por exemplo, o texto de Martín Becerra, desta coleção.

[15] Ver o trabalho de Javier Couso. O autor também indica que os empresários chilenos adotam uma política de somente colocar publicidade em meios de comunicação que simpatizam com suas opiniões políticas. Se este for o caso, deve ser claramente condenado, mas dificilmente podem-se criar mecanismos legais para obrigar a publicidade privada a obedecer a critérios universalistas.

pluralismo. Possivelmente, o mecanismo mais adequado seria uma política de apoio universal ao surgimento de novos jornais, com subsídios que diminuam os custos de entrada no setor.

4. Finalmente, não podemos deixar de mencionar a necessidade de conscientizar a sociedade sobre a importância de ter acesso à informação e ser capaz de realizar uma leitura crítica da informação recebida. Com a Internet, onde circula informação anônima que torna praticamente impossível que o autor possa ser responsabilizado judicialmente, este desafio é amplificado. Deve-se fomentar nas escolas a promoção de palestras e atividades jornalísticas e o ensino de problemas éticos, bem como o desenvolvimento da capacidade de análise crítica do conteúdo que circula dentro da Rede.

Conclusões

Como indicamos ao longo deste texto, é importante que o debate sobre os vários temas associados à regulação dos meios não seja apropriado unicamente pelas partes diretamente interessadas. É preciso haver maior participação da comunidade acadêmica, que não reflita simplesmente os interesses particulares em conflito, para orientar o debate público. Não temos clara a razão da baixa incidência e participação dos sindicatos de jornalistas frente às transformações em curso. Certamente, contribuem para isso o baixo poder de negociação das associações de jornalistas frente aos grandes órgãos de comunicação, sua fragmentação e estratificação e as estratégias de diversificação profissional individual, que leva muitos jornalistas a se transformarem em assessores de comunicação empresarial.

É preciso haver uma pesquisa mais detalhada sobre o estado atual e o papel do jornalismo em nossos países. Muito se fala da capacidade dos meios de comunicação de influenciar a opinião pública, mas de fato pouco se sabe das relações entre emissores e receptores de informação. O fato de que na região várias eleições tenham sido vencidas por candidatos que não possuíam a simpatia da maioria dos meios de comunicação indica uma maior autonomia dos cidadãos, distante da pintada por certos autores que consideram o povo uma manada. Isto obviamente não justifica as práticas erradas dos meios privados, mas indica que a situação não seja apresentada, como fazem alguns políticos, como se a mídia possuísse o controle da opinião pública.

O impacto dos novos meios de comunicação tem ramificações que afetam a qualidade de vida, a educação, a noção de público e privado, as formas de construção de conhecimento, que exigem repensar o papel do Estado e das empresas, mas, sobretudo, conscientizar os cidadãos para que participem do debate público para que o futuro, em lugar de atropelar, possa ser construído coletivamente. Trata-se de um desafio difícil, que deve ser promovido pela sociedade civil, pois os parlamentos estão colonizados pela ação dos *lobbies* políticos e empresariais, que, em função de interesses corporativos ou de curto prazo, não permitem que se avance um debate necessário para criar regras que fortaleçam a democracia.

O Autor

Bernardo Sorj é diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociaes e professor de Sociología da Universidad Federal do Río de Janeiro. E diretor do Projeto Plataforma Democrática. Estudou antropologia e filosofia no Uruguai, cursou o B.A. e M.A. em História e Sociologia na Universidade de Haifa, Israel, e obteve o título de Ph.D. em Sociologia na Universidade de Manchester, Inglaterra. Foi professor visitante em várias universidades da Europa e nos Estados Unidos. Autor de 23 livros publicados em vários linguas. Entre os mais recentes incluem: *O Desafio Latino-American.* Civilização Brasileira, 2008; *Poder político e meios de comunicação – da representação política ao reality show* (Ed.), Paz e Terra, 2010; *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*.(Ed.), Paz e Terra, 2010 e *A Democracia Inesperada*, Jorge Zahar, 2005.